

# Kommunale und private Schulden in Deutschland – Eine Frage der Mentalität?

Felix Rösel\*

In einer viel beachteten Arbeit zeigen Stefan Homburg und Kristina Röhrbein einen bemerkenswerten statistischen Zusammenhang zwischen dem Schuldenstand der 16 deutschen Länder und dem jeweiligen regionalen Ausmaß der privaten Verschuldung [vgl. HOMBURG und RÖHRBEIN (2007)]. Die Autoren mutmaßen, dass private wie öffentliche Schulden Resultat einer lokalen Mentalität bzw. Geisteshaltung sein können, die sie als das „subjektive Gefühl der Fremdbestimmtheit“ bezeichnen. Als Beispiel führen HOMBURG und RÖHRBEIN (2007) einen Bericht des SPIEGEL über die Berliner Haushaltskrise im Jahr 2006 an, der für das damalige Berlin eine „Antriebslosigkeit, sich selbst zu helfen [...] [b]ei vielen Bürgern ebenso wie in der politischen Klasse“ konstatiert.<sup>1</sup> Die Autoren liefern jedoch keine weitere Überprüfung dieses oder anderer möglicher Kanäle.

Dieser Artikel will einen Artikel zur Schließung dieser Lücke leisten. Im Folgenden wird untersucht, ob ein statistischer Zusammenhang zwischen öffentlicher und privater Verschuldung in Deutschland auch auf der kleinräumigen Ebene der 398 Landkreise besteht. Die Ergebnisse zeigen, dass kommunale und private Schulden in Deutschland räumlich ähnlich verteilt sind. Der Zusammenhang ist jedoch dann nicht mehr statistisch signifikant, wenn die lokale Arbeitslosenquote berücksichtigt wird. Dieses Ergebnis unterstreicht die Bedeutung des lokalen Arbeitsmarktes für die Solidität öffentlicher und privater Finanzen. Im Rahmen dieses Beitrags muss jedoch offen bleiben, ob ein direkter Einfluss von prekärer Arbeitsmarktlage auf das kommunale und private Schuldenniveau besteht, oder ob Schulden und Arbeitslosigkeit in einer gemeinsamen Ursache wurzeln.

## Daten

In diesem Beitrag werden zwei Datensätze verwendet, die die Höhe der privaten und kommunalen Verschuldung auf Ebene der 398 Landkreise nahezu vollständig abbilden. Eine räumliche Darstellung der kommunalen Verschuldung ist seit dem Jahr 2014 auf Basis eines neuartigen Mikro-Datensatzes der STATISTISCHEN ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2014) möglich (Integrierte Schuldenstatistik). Der Datensatz enthält zum Stichtag

31.12.2012 den Schuldenstand sämtlicher Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland, wobei erstmalig auch die Schulden in ausgelagerten Einheiten, z. B. Wohnungsbaugesellschaften, erfasst wurden. Eine Berücksichtigung dieser Schulden ist von großer Bedeutung, da diese rund 50% der kommunalen Gesamtverschuldung umfassen, regional aber unterschiedlich verteilt sind [für weitere Details siehe FREI und RÖSEL (2015, 2016), RÖSEL (2016)]. Im Rahmen dieses Beitrages wurden die kommunalen Gesamtschulden (Kernhaushalt, Extrahaushalte sowie ausgelagerte Einheiten) sämtlicher kommunaler Ebenen auf Ebene der 398 Landkreise und kreisfreien Städte aggregiert. Hierdurch wird der kommunale Schuldenstand zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten vergleichbar. In Anlehnung an HOMBURG und RÖHRBEIN (2007) und analog zur Definition der Maastricht-Kriterien wird die kommunale Verschuldung ins Verhältnis zur lokalen Wirtschaftskraft [Bruttoinlandsprodukt (BIP)] gesetzt.

Für die Messung der korrespondierenden privaten Verschuldung zum 31.12.2012 stehen mit dem „Creditreform SchuldnerAtlas Deutschland“ [CREDITREFORM (2013)] sowie dem „SCHUFA Kredit-Kompass“ [SCHUFA (2013)] zwei häufig verwendete Datensätze der privaten Verschuldung auf Kreisebene zur Verfügung. Der „Creditreform SchuldnerAtlas“ gibt Auskunft über den Anteil der überschuldeten Bevölkerung (Schuldnerquote). Im „SCHUFA Kredit-Kompass“ wird dagegen eine Vielzahl von relevanten Einzelindikatoren zu einem Privatverschuldungsindex aggregiert. Der Privatverschuldungsindex misst die private Verschuldung damit gradueller und ist für einen Vergleich mit der kommunalen Verschuldung besser geeignet. Auch HOMBURG und RÖHRBEIN (2007) verwenden den Privatverschuldungsindex der SCHUFA.

Angaben zum BIP sowie weitere Kontrollvariablen für die spätere Regressionsanalyse wurden der INKAR-Datenbank des BUNDESINSTITUTS FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) entnommen (Stichtag: 31.12.2012 bzw. Jahr 2012).

\* Felix Rösel ist Doktorand an der Dresdner Niederlassung des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

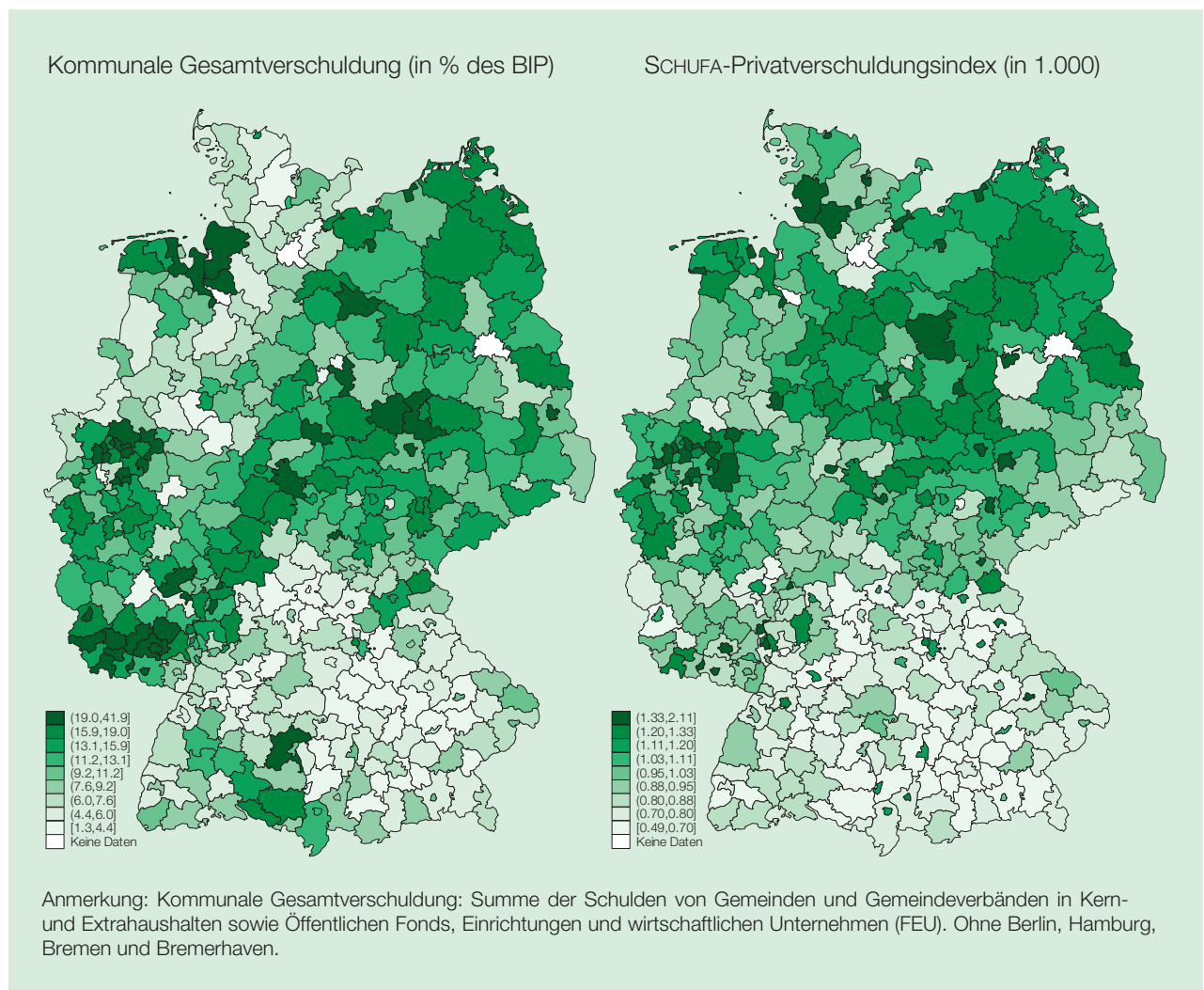
## Ergebnisse

Abbildung 1 stellt die räumliche Verteilung der kommunalen Gesamtverschuldung (in % des BIP) sowie des SCHUFA-Privatverschuldungsindex dar. Beide Karten zeigen bemerkenswert ähnliche räumliche Muster. Erstens besteht sowohl in der kommunalen Verschuldung, mehr aber noch in der Privatverschuldung ein deutliches Nord-Süd-Gefälle. Zweitens heben sich hierbei die ostdeutschen Landkreise nochmals besonders ab. Der Schuldenstand je Einwohner ist in Ost- und Westdeutschland weitgehend vergleichbar [hier nicht dargestellt, siehe FREI und RÖSEL (2015)]. Die niedrigere Wirtschaftskraft in Ostdeutschland geht jedoch rechnerisch mit einer höheren kommunalen Verschuldung in % des BIP einher. Drittens zeigt Abbildung 1 regionale Cluster von vergleichsweise höherer kommunaler und privater Verschuldung. Dies betrifft die Landkreise entlang der Nordseeküste, das

Ruhrgebiet, das südliche Rheinland-Pfalz und Saarland sowie die Länder Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Deutlich weniger Kongruenz besteht dagegen in Schleswig-Holstein, Hessen und Baden-Württemberg.

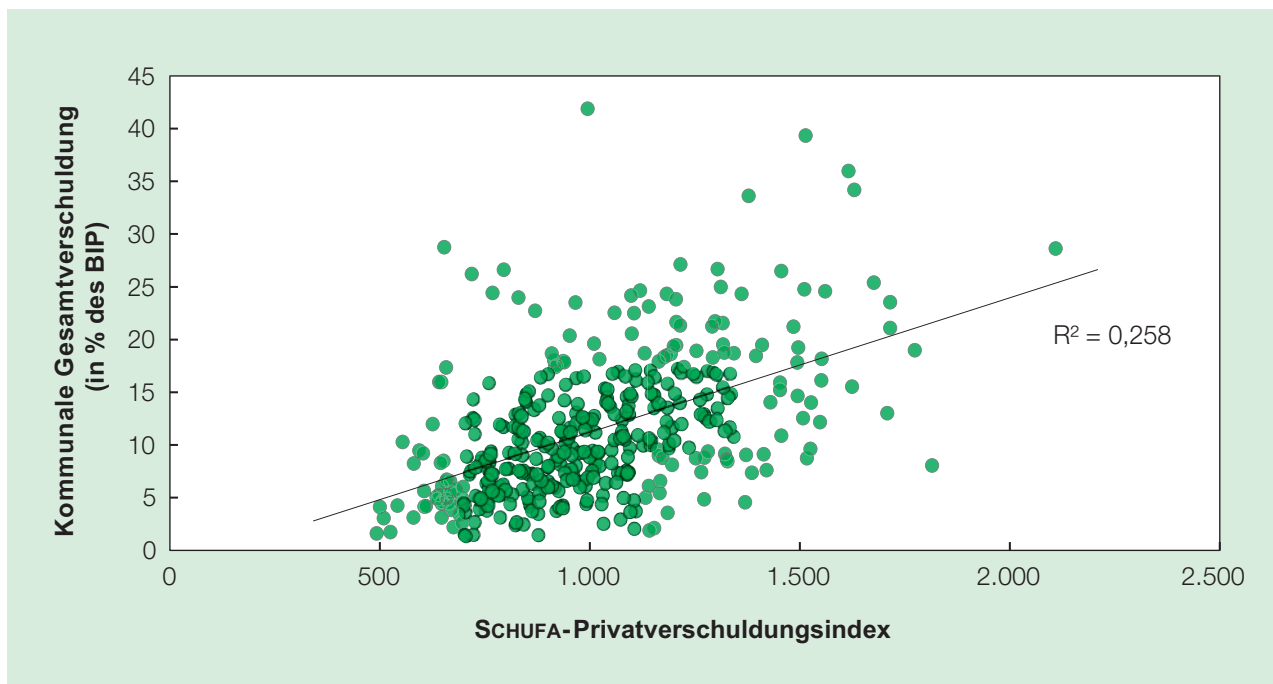
In Abbildung 2 werden die in Abbildung 1 dargestellten Kennziffern der kommunalen und privaten Verschuldung für die 398 Kreise gegeneinander abgetragen. Hierbei bestätigt sich der optische Eindruck einer Korrelation beider Größen. Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,491 und ist auf dem 1%-Niveau statistisch signifikant. Der Privatverschuldungsindex erklärt in einer linearen Einfachregression mehr als ein Viertel (25,8%) der Varianz in der öffentlichen Verschuldung. Diese Ergebnisse bestätigen die von HOMBURG und RÖHRBEIN (2007) auf Ebene der Länder beobachtete Korrelation von privater und öffentlicher Verschuldung, jedoch bei einer deutlich geringeren Stärke des gemessenen Zusammenhangs.

**Abbildung 1: Kommunale und private Verschuldung in Deutschland (31.12.2012)**



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), Schufa (2013), Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 2: Korrelation von kommunaler und privater Verschuldung auf Kreisebene



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014), Schufa (2013), Darstellung des ifo Instituts.

Die gefundene Korrelation lässt sich auf dreierlei Weise interpretieren. Erstens könnte der Zusammenhang einer bloßen Zufälligkeit geschuldet sein. Angesichts der vergleichbaren Ergebnisse von HOMBURG und RÖHRBEIN (2007) erscheint dies jedoch eher unwahrscheinlich.

Zweitens könnte die private Verschuldung einen direkten Einfluss auf das öffentliche Schuldenniveau haben (oder auch umgekehrt). Beispielsweise wurde im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise in Irland und Spanien eine hohe private Verschuldung (des Finanzsektors) durch staatliche Rettungspakete nach und nach in eine hohe öffentliche Verschuldung transformiert. Auf kommunaler Ebene ist ein solcher Mechanismus jedoch weniger wahrscheinlich. Eher ist gar an einen negativen Zusammenhang von kommunaler und privater Verschuldung zu denken. Sind lokale Sparkassen im Kreditvergabevolumen begrenzt, müssten bei steigender Kreditvergabe an Kommunen die Verbraucherkredite entsprechend reduziert werden. Ein direkter Einfluss von privater auf die kommunale Verschuldung (und umgekehrt) ist somit auch wenig wahrscheinlich.

Drittens könnten kommunale und private Verschuldung eine gemeinsame Ursache haben, z. B. eine spezifische regionale „Schuldenmentalität“, zeitliche Konsumpräferenzen oder eine prekäre sozioökonomische Lage. Denkbar wäre, dass eine höher verschuldete Einwohnerschaft solche Politiker bevorzugt, die öffentliche Ausgaben ihrerseits ebenfalls über Schulden finanzieren. In diesem Falle würde die Korrelation von öffent-

lichen und privaten Schulden eine Präferenz für dieses Finanzierungsinstrument reflektieren. Ebenso denkbar wäre allerdings auch, dass ein schwieriges sozioökonomisches Umfeld (hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Erwerbstätigkeit) sowohl zu privaten als auch öffentlichen Ausgaben führt, die nicht über die laufenden originären Einnahmen gedeckt werden können.

Diese vermuteten Zusammenhänge können im Wege von Regressionsanalysen näher untersucht werden (vgl. Tab. 1). Die kommunale Verschuldung in % des BIP ist hierbei die abhängige Variable. Die wichtigste erklärende Variable ist der SCHUFA-Privatverschuldungsindex; darüber hinaus werden in den Regressionen schrittweise weitere Kontrollvariablen aufgenommen. Spalten (1) bis (4) zeigen einen jeweils auf dem 1-%-Niveau signifikanten Zusammenhang von privater Verschuldung und kommunaler Verschuldung. Der Effekt wird jedoch geringer, sobald weitere fiskalische und soziodemographische Kontrollvariablen (Spalte (2)), Dummies für die einzelnen Länder bzw. Siedlungsstrukturtypen (Spalte (3)) oder beides zugleich (Spalte (4)) aufgenommen werden (auf eine Darstellung der Koeffizienten wird aus Übersichtsgründen verzichtet).<sup>2</sup> Der SCHUFA-Privatverschuldungsindex behält damit auch nach der Kontrolle für eine umfassende Zahl weiterer Variablen einen Erklärungsgehalt für die Höhe der kommunalen Verschuldung, was als Hinweis auf (unbeobachtbare) Mentalitätsunterschiede interpretiert werden könnte.

Tabelle 1: Regressionsergebnisse (Kreisebene)

	Abhängige Variable: Kommunale Gesamtverschuldung (in % des BIP)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
SCHUFA-Privatverschuldungsindex	0,128***	0,077***	0,087***	0,057***	0,015
	(0,011)	(0,015)	(0,012)	(0,016)	(0,018)
Arbeitslosenquote					0,010***
					(0,002)
Weitere Kontrollvariablen	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja
Länderfixe Effekte	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
Siedlungstypfixe Effekte	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja
Beobachtungen	398	398	398	398	398
Adj. R <sup>2</sup>	0,258	0,409	0,452	0,587	0,612

Anmerkungen: Beobachtungseinheit: 398 Landkreise zum Stichtag 31.12.2012. OLS-Regression der kommunalen Gesamtverschuldung je Einwohner auf länder- bzw. siedlungstypfixe Effekte bzw. auf folgende Kontrollvariablen: Kreisfreie Stadt (Dummy), Einwohnerzahl, BIP je Einwohner, Anteil der Einwohner > 65 Jahre, Anteil Siedlungs- und Verkehrsfläche, Agrar-Anteil an Bruttowertschöpfung, Industrie-Anteil an Bruttowertschöpfung, Selbstständige je 1.000 Erwerbstätige, Anteil Beschäftigte mit Hochschulabschluss, sowie eine Konstante. Robuste Standardfehler in Klammern. Statistische Signifikanz: \* 10%-Niveau, \*\* 5%-Niveau, \*\*\* 1%-Niveau.

Quelle: Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Die Ergebnisse verändern sich jedoch drastisch, wenn zusätzlich auch die Arbeitslosenquote als erklärende Variable in das Modell aufgenommen wird (Spalte (5)). Der Koeffizient für den SCHUFA-Privatverschuldungsindex ist in diesem Fall nicht mehr signifikant von null verschieden, während der Koeffizient für die Arbeitslosenquote positiv und signifikant mit der kommunalen Verschuldung korreliert ist. Die private Verschuldung besitzt damit keinen weiteren Erklärungsgehalt mehr für die Höhe der kommunalen Verschuldung, der nicht bereits von der Varianz in der Arbeitslosenquote abgedeckt ist.

Dieses Ergebnis legt nahe, dass weniger eine spezifische Präferenz für Schulden als Finanzierungsinstrument als vielmehr der lokale Arbeitsmarkt die bemerkenswerten geographischen Parallelen von privater und öffentlicher Verschuldung erklärt. Eine steigende Arbeitslosigkeit führt zu sinkenden Steuereinnahmen bei gleichzeitig steigenden kommunalen Sozialausgaben, z. B. für die Kosten der Unterkunft. Gleichzeitig ist eine prekäre Arbeitsmarktsituation auch eine wesentliche Determinante der privaten Verschuldung [vgl. FRITZSCHE und WEBER (2015)]. Die lokale Arbeitsmarktsituation ist im Ergebnis damit von herausragender Bedeutung für die Solidität sowohl der öffentlichen als auch der privaten Finanzen.

Zu beachten ist bei einer solchen Interpretation des Ergebnisses jedoch, dass alle drei Variablen (Arbeitsmarkt, private Verschuldung und kommunale Verschuldung) wiederum einem gemeinsamen Trend folgen könnten (vgl. den eingangs zitierten Bericht des SPIEGEL). Ob ein direkter Einfluss von Arbeitslosigkeit auf das kommunale und private Schuldenniveau besteht, oder ob Schulden und Arbeitsmarktsituation in einer gemeinsamen Ursache wurzeln (Intensität sozialer Brennpunkte o.ä.), kann jedoch in diesem Beitrag nicht abschließend geklärt werden und wäre ein ausgesprochen interessanter Gegenstand der weiteren Forschung.

### Fazit

Die kommunale und die private Verschuldung in Deutschland weisen eine ähnliche räumliche Verteilung auf. Dieses Resultat bestätigt die Ergebnisse von HOMBURG und RÖHRBEIN (2007), die einen statistischen Zusammenhang zwischen dem Kreditmarkt-Schuldenstand der 16 deutschen Länder und dem Ausmaß der privaten Überschuldung im jeweiligen Land zeigen konnten. Die Korrelation von kommunaler und privater Verschuldung

ist im Rahmen von Regressionsanalysen jedoch nur solange statistisch signifikant, solange nicht für die lokale Arbeitslosenquote kontrolliert wird. Dieses Ergebnis unterstreicht die Bedeutung der lokalen Arbeitsmarktsituation für die Solidität öffentlicher und privater Finanzen. Ob hierbei ein direkter Einfluss von Arbeitslosigkeit auf das kommunale und private Schuldenniveau besteht, oder ob Schulden und Arbeitsmarktsituation in einer gemeinsamen Ursache wurzeln (Mentalität, Intensität sozialer Brennpunkte o. ä.), wäre ein ausgesprochen interessanter Gegenstand der weiteren Forschung.

### Literatur

- CREDITREFORM (Hrsg.) (2013): SchuldnerAtlas Deutschland 2012, Die Schuldnerquoten für Deutschland nach Kreisen und kreisfreien Städten, Neuss.
- FREI, X. und F. RÖSEL (2015): Geballte Schuldenlast: Wie ungleich sind die kommunalen Schulden in Deutschland verteilt?, ifo Dresden berichtet (22) 03, S. 3–12.
- FREI, X. und F. RÖSEL (2016): Die Verteilung kommunaler Schulden in Deutschland, in: JUNKERNHEINRICH, M., S. KORIOTH, T. LENK, H. SCHELLER und M. WOISIN (Hrsg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 1-2016, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 211–222.
- FRITZSCHE, C. und M. WEBER (2015): Zuviel Konsum auf Pump? Überschuldung im regionalen Vergleich, ifo Dresden berichtet (22) 03, S. 39–42.
- HOMBURG, S. und K. RÖHRBEIN (2007): Ökonomische Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006, Der Staat 46, S. 183–202.
- RÖSEL, F. (2016): The Persistency of Public Debt, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2016, Session: The Social Aspects of Fiscal Policy, D10-V2.
- SCHUFA (Hrsg.) (2013): SCHUFA Kredit-Kompass 2013, Wiesbaden.
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2014): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2012, Dokumentation sowie Tabellenband, Wiesbaden.

<sup>1</sup> *Der Spiegel* 43/2006, S. 23.

<sup>2</sup> Weitere Kontrollvariablen sind: Kreisfreie Stadt (Dummy), Einwohnerzahl, BIP je Einwohner, Anteil der Einwohner > 65 Jahre, Anteil Siedlungs- und Verkehrsfläche, Agrar-Anteil an Bruttowertschöpfung, Industrie-Anteil an Bruttowertschöpfung, Selbständige je 1000 Erwerbstätige, Anteil Beschäftigte mit Hochschulabschluss. Siedlungsstrukturelle Kreistypen: Kreisfreie Großstädte, Städtische Kreise, Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen, Dünn besiedelte ländliche Kreise.